

# 重庆公交体制改革的“多源流”视角

刘心怡

(厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 361005)

**【摘要】**多源流分析模型是用来解释政策如何制定的一种方法, 它将政策过程中的影响因素分为问题、政策、政治三大源流, 认为“政策之窗”的开启使三个源流汇聚在一起, 从而使问题提上政策议程。多源流理论是比较有创见和发展潜力的前沿理论, 对于现实中的案例有很好的解释力, 因此本文主要用该理论对重庆公交体制改革的政策过程做一个分析。

**【关键词】**多源流理论; 政策过程; 重庆公交体制

## 1. 重庆公交体制改革过程的多源流分析

重庆公交体制问题由来已久, 1997年重庆被列为第四个直辖市后, 开始了高速的城市化过程, 城市不断向外摊, 那些原本在城市边缘的“社会客运”中巴车, 其运行区域变成了主城区, 这些中巴车的功能也随之变成了城市公交。2000年10月重庆市交委下属的运管局出台针对民营客运的“渝道运发(2000)92号文”, 规定停止所有新增运力线路的申请审批, 停止主城十区客运车报废更新指标的启用。民营公交无法更换新车, 导致“冒着黑烟的中巴满城区乱跑”。此后重庆推出“3改1”改革、“2改1”政策, 使民营公交的市场份额大大减少。同时, 市政府将原民营公交车“收编”, 大多数车换型成公交车, 但牌照仍然是“社会客运车辆”, 在市场准入、公共资源、政策上均与国有公交不平等。民营公交没有停靠站, 违规操作成习惯, 导致重庆公交事故频发。2006年10月1日, 重庆发生特大车祸事故, 满载50人的711路从石门大桥侧翻入小区绿化带, 造成30人死亡20人受伤。此次特大公交事故推动了公交系统彻底改革: 10月14号重庆市政府出台《重庆市关于改革主城区公共交通汽车客运运营与管理体制的决定》, 对现有公交客运企业实行公交化、公司化改造, 确立准入规则, 将“社会客运车辆”纳入城市交通。

重庆市公交体制改革历时十年之久, 其中“10.1特大车祸事件”作为“重庆市公交系统最后彻底变革的触发机制”在政策过程中发挥重要的作用。因此可以看出, 重庆公交体制改革有明显的政策过程研究价值。下面主要用多源流分析框架来对重庆公交体制改革政策过程做一个分析。

### 1.1 问题源流

现实社会中往往存在着各式各样的问题, 但往往只有一部分受到决策者的注意上升到政策议程, 而另一部分则被忽略。金登认为产生这种情况的原因是决策者了解实际情况的方法不同, 也就是说问题是否能上升到议程取决于它以何种方式引起决策者的注意。金登认为, 了解实际情况有三种方法<sup>[1]</sup>: 首先, 一种情况存在与否及重要程度可以用一系列指数来反映, 这些指数既可以通过例行的统计获得, 也可以通过一些特殊的研究获得, 也可以通过特殊的研究获得。其

次一些重大事件或危机事件经常能导致对于某个问题的关注, 第三, 从现行项目中所获得的反馈可以推动对问题的关注。

政策议程来源于社会问题, 在案例中主要表现为重庆公交体制和经营方式的不合理: 首先是其“社会客运车辆”的身份, 国有公交每年享受税费、客服费、路桥费的各项减免, 并且每年重庆市财政每年对公交集团补贴7000万元。这些民营公交都享受不了, 为降低运营成本, 民营公交承包商往往根据客流量大小随意确定发车班次, 随停随上, 超载超速超车成为习惯动作。民营公交与国有公交关系也十分紧张, 据市工商联的调研发现, 从教场口到解放碑一线, 国有公交原投入运力26辆, 去年7字头民营公交增投3辆后, 国有公交立即增投至60辆。因为与国有公车存在竞争线路, 双方关系直接利益因此冲突不断, 械斗、砸车也时有发生。其次, 民营公交的经营方式多采用承包制、挂靠制, 运输公司将车承包给车主, 车主再把任务承包给司售人员, 运输公司管理松散, 若发生事故, 责任由车主承担, 这给监管带来很大困难。这些问题直接导致的结果则是交通事故的频发。据媒体统计仅2006年一月到十月这十个月中重庆市就发生6起公交事故, 共造成66人死亡, 110人受伤。公交车祸频发的状况通过媒体数据的反馈已经引起重庆市相关部门的注意, 而“10.1特大车祸”作为典型的“危机事件”推动了公众与决策者对公交问题的空前关注, 最终推动政策迅速出台。

### 1.2 政策源流

政策源流主要体现在政策方案的选择和政策的制定上, 政策系统是复杂的呈网络状的, 网络中的成员既包括政府官员也包括专家学者及思想库中的研究人员等, 网络成员根据自己关注的问题提出各种政策建议和主张, 并希望决策者予以关注。通过选择有些政策建议能够得到重视, 有一些则被抛弃。选择的标准包括技术可行性与价值观念的可接受性, 难以操作的建议生存下来的可能性较小, 与决策者的价值观念不一致的建议很少被考虑采用<sup>[2]</sup>。

对于重庆公交体制, 社会公众、学者、政策研究人员、政府官员、民营公交企业负责人等通过网络、媒体等途径发表了不同的意见和政策建议。民营公交企业呼吁特

许经营权, 他们更期待公开招投标的保障。有学者则认为发展国有公交的代价是增加财政的收入, 而这违背公交的公共产品性质, 应该引导非公经济加入, 吸引社会资本参与公交发展。而公众普遍不满民营公交的服务质量, 呼吁整顿甚至取消民营公交。此外, 重庆市政府内部关于公交体制改革也产生了一些政策意见。2006年重庆市两会上代表委员们对民营客车参营城市公交客运的热点问题纷纷提交提案、议案给出自己的看法和建议。在会议中市工商联表示, 目前民营公交正遭受着业务、站点使用、证件管理、费用负担上的不公平待遇, 应让民营公交和国有公交享受同等待遇, 共同参与市场竞争并共同做好城市客运。会上国有公交公司书记陈一化关于公交的提案也认为公交应该进行特许经营。

重庆市公交体制改革的方案拟定是一个多方参与的过程, 最早方案的拟定是由市交委负责, 而后转到市发改委, 几易其稿后在市政府常务会上进行讨论。除了决策者外参与改革方案筹划的还有专门的政策研究人员。“10.1特大车祸”发生后, 大体上形成两种处理意见: 一种是干脆取消民营公交, 另一种建议是确立准入规则, 将它们纳入城市公共交通。最终经过讨论, 10月14号出台的改革方案选择的是第二种方案。改革方案能在短时间内迅速推出和之前对公交体制问题的充分和深入的讨论有很大关系, 可见政策源流在政策出台之前就为决策者提供了较充分和成熟的备选方案。

### 1.3 政治源流

金登认为, 政治源流中包含三个因素: 国民情绪、压力集团的争夺行动、行政和立法上的换届。公众舆论是国民情绪的重要表现方式。对于大多数重庆市民而言, 公交车就是他们日常的代步工具。早在2000年, 由于运管局出台文件规定停止主城十区客运车报废更新指标的启用, 民营公交无法更换新车, 导致冒着黑烟的中巴车仍然使用。公众觉得冒着黑烟的中巴影响市容, 呼吁政府进行整顿。而后长期以来民营公交卫生质量差、服务态度恶劣, 超速超车随上随下等违规行为加重了公众对民营公交的恶劣印象和抵制心理, 在2006年年初的重庆市两会上, 就有市民在重庆晚报上呼吁取消“7字头”民营公

# 英语专业大学生就业问题探析

杨晓冰<sup>1</sup>, 杨 婕<sup>2</sup>, 孙 晨<sup>2</sup>

(1. 吉林工程技术师范学院外语系, 吉林 长春 130052; 2. 北京装甲兵工程学院体育教研室, 北京 100072)

**【摘要】**大学生就业难是一个普遍性的社会问题。英语专业毕业生的激增和人才质量的有“名”无“实”, 使毕业生失去了原有的竞争优势。本文分析了英语专业毕业生就业难问题的原因, 探索解决这一问题的途径。

**【关键词】**英语专业; 毕业生; 就业难

就业难是金融危机给我们带来的巨大挑战之一, 大学生就业问题已经成为一个普遍性的社会问题。来自教育部的信息显示, 2008年中国高校毕业生人数是559万人。由于2007年尚有70万-80万大学生未能就业, 因此2008年实际需要就业的大学生超过600万人。2009年全国普通高校毕业生达到611万, 这是当年毕业大学生人数首次超过600万。大学生就业压力是非常严峻的。英语专业的学生也非前几年那样“皇帝的女儿不愁嫁”。随着高校的扩招和英语专业点的增加, 目前, 英语专业在校学生也大幅度增加, 总数达到大约40多万, 因此大批只掌握了英语这一门语言的毕业生不由得陷入求职无门的窘境。

## 1. 英语专业大学生就业难的原因

英语专业大学生就业难的原因, 从宏观上讲是因为僧多粥少, 从微观上看是因为大学生就业期望值偏高, 自身定位不准, 导致理想与现实脱节。具体表现在三个方面: 第一, 英语专业毕业生庞大的就业需求与社会提供的就业岗位存在着矛盾; 第二, 高校教育体制落后, 使英语专

业毕业生的知识结构不适应经济社会的发展需求; 第三, 英语专业毕业生素质能力较低不适应社会的需要。

1.1 高校扩招和英语专业点增加, 英语专业毕业生激增

建国初, 我国只有50所大学开设英语专业, 到1965年英语专业点也仅有74个。从1978年到2008年这30年间, 我国高校英语专业有了迅猛的发展, 专业点增加了十几倍, 总数达到900多个。英语专业毕业生供给量迅速增加, 但就业岗位并未明显增加, 导致英语专业毕业生就业困难。另外, 现代社会英语教育逐渐普及, 人们越来越重视英语的学习, 而且学习的途径和方法也越来越多。大多数人都可以自如地解决工作中的英语问题, 逐渐减少对英语专业人才的需求。大学生中许多非英语专业的学生也在努力辅修外语, 英语语言的运用能力几乎不逊色于专业的学生, 因此, 单一的语言类毕业生就业竞争力更弱了, 求职更难了。

1.2 英语教育专业设置单一, 人才培养模式滞后

我国高等教育在从精英化向大众化的

发展过程中, 自身存在着许多矛盾问题。我国地域广阔, 但不同地区和不同类别的英语院校却以同一个教学大纲为指导, 所以英语教学很难收到好的效果。另外, 英语学科专业结构狭窄, 学科内容过于保守和封闭。一些学校仍然沿袭传统的应试教育模式, 重理论, 轻素质能力培养。2000年高校外语专业教学指导委员会制订了《高等学校英语专业英语教学大纲》, 经教育部批准在全国实行。大纲规定: “高等学校英语专业培养具有扎实的英语语言基础和广博的文化知识并能熟练地运用英语在外事、教育、经贸、文化、科技、军事等部门从事翻译、教学、管理、研究等工作的复合型英语人才。”这是首次以正式文件的形式确定高校英语专业的任务是培养复合型英语人才。但就全国而言, 英语专业点设立过多, 有些院系扩招的规模超过现有师资力量所能承担的任务, 教学质量受到了影响。个别英语院系开设过多的相关专业课程, 对于学生的英语实践能力的训练有所忽视, 学生的英语基本功, 特别是阅读和写作能力有所削弱。部分教师知识陈旧, 教学质量差。英语专业在专

交。“10.1”事故发生后更是点燃了公众对民营公交的积怨, 甚至有网友在网上发起拒坐“7字头”万人签名活动。公众对民营公交强大的不满如不加以疏导可能导致社会失范, 因此这种公众舆论产生的政治压力必然引起决策者高度重视。

除了公众舆论外, 利益集团也是改革方案形成和选择的重要推动力, 决策者通常会将利益集团支持或反对的态度作为备选方案选择的衡量标准, 如果一个方案在比较大的层面上获得利益集团的支持, 那么这个方案在政策选择的过程中通过的概率一般情况下也会较大。国有公交和民营公交左右两大冲突的利益集团在改革方案选择上一致认为应实行特许经营。因此在改革方案的选择上, 最终“公交领域设立准入规则, 实行特许经营制度的‘公文化、公司化’方案得以确定。最后, 领导层的支持也必不可少, 重庆市的决策层十分重视重庆公交问题, 从新闻报道中可见一斑, 如2006年两会上市长王鸿举在做政府工作报告中着重提到要确保重大事故稳定

下降。“10.1”车祸发生后市委书记汪洋亲自到现场指挥施救工作抢救伤员等等。

## 2. 政策之窗

在政策之窗打开之前, 问题源流、政策源流、政治源流相互独立的, 政策之窗的开启为三个源流汇聚在一起提供了机会, 如果能抓住这个机会推动源流的汇合, 就能够促使政策议程的建立, 实现政策转变。金登认为政策之窗开启的时间较短, 有些可以预测, 有些则无法预测。金登提出政策之窗有两种类型, 一种开放于问题源流中, 另一种开放在政治源流中。在重庆公交体制改革过程中, 政策之窗表现为政策议程建立的偶然机会, 首先是一些引人注目的公交事故频频发生对人们的出行人身安全埋下隐患, 引发人们的不满, 公交体制问题进入公众议程, 而“10.1特大公交事故”则引发了对公交问题的前所未有的广泛关注, 最终将政策之窗推开。政策之窗概念的内涵表明, 由于问题、解决方案和政治的不同组合, 政策可能被修改或改变<sup>[3]</sup>。“10.1特大公交事故”发生后, 决策者意识到改革的紧迫性, 对方

案进行修改, 将改革时间从三年压缩到三个月, 从而使得政策发生改变。除了频发的交通事故外, 促使使政策之窗打开还有很多辅助因素, 如06年重庆市政府的国民经济与社会发展的“十一五”规划中指出要完善交通体系建设以及构建“和谐重庆”, 保证人们的出行安全是和谐的重要内容。

综上所述, 多源流分析理论在中国公共政策过程中有一定的适用性和解释力。作为一种新兴的政策科学理论, 多源流理论还在继续发展和完善, 还有很多问题需要深入和研究, 但它为我们提供一种全新的视角, 通过这种视角我们对政策过程和社会现实有了更加合理的把握。

## 参考文献

- [1]约翰·W·金登. 议程、备选方案与政策(第二版)[M]. 中国人民大学出版社, 2004.
- [2][3]保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超, 钟开斌等译. 上海: 生活·读书·新知·三联书店, 2004.

**作者简介:** 刘心怡, 厦门大学公共事务学院2008级公共政策专业硕士研究生。